EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 1.12.2025
COM(2025) 728 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Utvärdering av direktivet om otillbörliga handelsmetoder

{SWD(2025) 405 final}

1. INLEDNING

Enligt artikel 12 i direktiv (EU) 2019/633 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan (*direktivet*)[1] ska Europeiska kommissionen göra en första utvärdering av direktivet och lägga fram de viktigaste resultaten i en rapport. Detta dokument utgör denna rapport.

Denna rapport bygger på utvärderingen av direktivet[2] och innehåller en beskrivning av viktiga slutsatser och lärdomar från de första åren av direktivets genomförande. Eftersom utvärderingen gjordes i ett tidigt skede på grund av förseningar i införlivandet i vissa medlemsstater återspeglar resultaten endast en kort period av praktisk tillämpning av direktivets regler och bör läsas mot denna bakgrund.

Mer allmänt är denna rapport en del av bredare insatser för att stärka jordbrukarnas ställning i jordbruks- och livsmedelskedjan, vilket återspeglas i den strategiska dialogens rekommendation om en mer effektiv, balanserad och proportionerlig ram för att ta itu med otillbörliga handelsmetoder[3] och i kommissionens politiska riktlinjer för 2024–2029[4]. I linje med visionen för jordbruk och livsmedel[5] kommer kommissionen, på grundval av utvärderingen av de nuvarande reglerna och en översyn av nationella bestämmelser, att föreslå ytterligare initiativ, inklusive en översyn av direktivet om otillbörliga handelsmetoder, för att lyfta principen om att jordbrukare inte bör tvingas att systematiskt sälja sina produkter till priser som understiger produktionskostnaderna, samtidigt som den gemensamma jordbrukspolitikens marknadsorientering bibehålls.

Tillsammans med andra informationskällor och efter ingående samråd kommer rapporten att ligga till grund för diskussionen om en framtida översyn av direktivet, utan att föregripa dess tillämpningsområde eller innehåll.

2. BAKGRUND, KÄLLOR OCH POLITISKT SAMMANHANG

Den ekonomiska styrkan har blivit alltmer koncentrerad till segmenten i senare led i jordbruks- och livsmedelskedjan, vilket har ökat utrymmet för potentiellt missbruk av förhandlingsstyrkan. Sådant missbruk påverkar ofta jordbrukare och små leverantörer, som har en svagare ställning i kontakterna med större och starkare köpare[6]. Som svar på dessa farhågor antogs direktivet för att bekämpa otillbörliga handelsmetoder i jordbruks- och livsmedelskedjan, som även omfattar fiskeri- och vattenbrukssektorerna, och bidra till att förebygga och begränsa sådana metoder i hela EU. Otillbörliga handelsmetoder omfattar metoder som kraftigt avviker från god affärssed, som strider mot god tro och heder och som ensidigt påtvingas en handelspartner av den andra parten. De kan leda till en omotiverad och oproportionell överföring av ekonomisk risk eller skapa en avsevärd obalans mellan rättigheter och skyldigheter, vilket ökar den finansiella sårbarheten och operativa osäkerheten hos jordbrukare och små leverantörer.

---

[1] EUT L 111, 25.4.2019, s. 59, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/633/oj.
[2] Åtföljande arbetsdokument från kommissionens avdelningar om utvärderingsrapporten.
[3] *Strategisk dialog om EU:s jordbruk i framtiden* – Europeiska kommissionen.
[4] *Politiska riktlinjer för nästa Europeiska kommission 2024–2029* – Europeiska kommissionen.
[5] *En vision för jordbruk och livsmedel* – Europeiska kommissionen.
[6] SWD(2018) 92 final, s. 20.

I direktivet föreskrivs en minimiharmonisering genom att man upprättar en förteckning över otillbörliga handelsmetoder som köpare inte får använda mot leverantörer. Direktivet innehåller minimiregler för genomförandet och för samarbete mellan tillsynsmyndigheterna. Medlemsstaterna får anta eller behålla regler som går utöver de otillbörliga handelsmetoder som förtecknas i direktivet, förutsatt att dessa är förenliga med reglerna för den inre marknaden.

Tidsfristen för införlivandet av direktivet löpte ut den 1 maj 2021[7], men det hade inte införlivats fullt ut i alla medlemsstater förrän i december 2022[8]. Kommissionens kontroller av införlivande och överensstämmelse visade på variationer i medlemsstaternas införlivandeval. Vissa hade redan infört regler eller gick längre än direktivets minimiharmonisering, medan andra inte hade infört några regler eller höll sig nära minimiharmoniseringsnivån. Kontrollerna av överensstämmelse visade också på skillnader i skyddsnivån i den nationella införlivandelagstiftningen vad gäller köparnas möjlighet att annullera sina order av färskvaror enligt artikel 3.1 b, krav på betalningar enligt artikel 3.2 b och införlivandet av artikel 3.4, enligt vilken medlemsstaterna ska säkerställa att de svarta och grå otillbörliga handelsmetoder som förtecknas i direktivet utgör tvingande bestämmelser som är överordnade eventuella andra regler som skulle tillämpas på ett leveransavtal.

Utvärderingen inriktades på genomförandet av direktivet ur ett EU-perspektiv, samtidigt som den innehöll en översikt över situationen i medlemsstaterna efter införlivandet. I utvärderingen bedömdes direktivets ändamålsenlighet, effektivitet, samstämmighet, EU-mervärde och relevans i förhållande till dess centrala mål att bekämpa otillbörliga handelsmetoder, möjliggöra ett effektivt genomförande, ta itu med den skrämselfaktor som leverantörerna upplever samt säkerställa lika villkor i hela EU.

Utvärderingen genomfördes med stöd av en extern studie (*den kompletterande studien*)[9] och byggde på olika källor, däribland tidigare rapporter från kommissionen, såsom rapporten från oktober 2021 om läget i införlivandet och genomförandet av direktivet[10] och interimsrapporten från april 2024[11]. Ytterligare underlag omfattade riktade enkäter, intervjuer och fallstudier, regelbundna utbyten med tillsynsmyndigheterna, det gemensamma forskningscentrumets årliga offentliga enkät riktad till jordbrukare och leverantörer[12] samt medlemsstaternas årliga rapporter[13]. Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs utvärderingsrapport[14] och tillsynsmyndigheternas årliga verksamhetsrapporter[15] beaktades också.

Utvärderingen sammanföll med en bredare uppsättning åtgärder från kommissionen som syftar till att bemöta jordbrukarnas farhågor[16]. Det handlar bland annat om en riktad översyn av förordningen om en samlad marknadsordning[17], lanseringen av observationsgruppen för den

[7] Artikel 13.1 i direktivet.
[8] Arbetsdokumentet, avsnitt 3.
[9] *Evaluation support study of the EU Directive 2019/633 on unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and food supply chain* (inte översatt till svenska) (DOI: 10.2762/2191333).
[10] COM(2021) 652 final.
[11] COM(2024) 176 final och SWD(2024) 106 final/2.
[12] *Unfair Trade Practices* – Gemensamma forskningscentrumet.
[13] Enligt artikel 10.2 i direktivet ska medlemsstaterna senast den 15 mars varje år sända en rapport till kommissionen om genomförandet.
[14] Utvärdering av direktiv (EU) 2019/633 – Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.
[15] Enligt artikel 10.1 i direktivet ska tillsynsmyndigheterna offentliggöra en årlig rapport om sin verksamhet. Länkar till rapporterna finns på *Otillbörliga handelsmetoder* – Europeiska kommissionen.
[16] *Hur EU bemöter jordbrukarnas farhågor* – Europeiska kommissionen.
[17] COM(2024) 577 final.

jordbruksbaserade livsmedelskedjan i EU[18] och en studie om mekanismer för att se till att jordbrukarna får skälig ersättning[19].

[18] *Observationsgruppen för den jordbruksbaserade livsmedelskedjan i EU* – Europeiska kommissionen.
[19] *Study on regulatory and voluntary schemes for fair agricultural remuneration* (inte översatt till svenska) (DOI: 10.2762/0016025).

3. SAMMANFATTNING AV DE VIKTIGASTE RESULTATEN

I detta avsnitt sammanfattas de viktigaste resultaten av utvärderingen. De bygger på bästa tillgängliga bevis, men det är viktigt att ta hänsyn till ovannämnda begränsningar, särskilt den korta tidsperioden mellan det fullständiga genomförandet av direktivet och dess utvärdering. Detta, tillsammans med den begränsade tillgången till uppgifter på grund av handelsförbindelsernas konfidentiella karaktär samt externa chocker som covid-19 och Rysslands anfallskrig mot Ukraina, som ledde till ökad inflation och höjda kostnader för insatsvaror, gjorde det svårt att särskilja effekterna av direktivets genomförande från den bredare utvecklingen.

3.1. ÄNDAMÅLSENLIGHET

Vid utvärderingen undersöktes direktivets bidrag till att bekämpa och förhindra otillbörliga handelsmetoder, mildra deras negativa inverkan på jordbrukarna och stödja ett ändamålsenligt genomförande. Man tittade också på direktivets oavsiktliga effekter[20].

Upplevda förbättringar av förekomsten av otillbörliga handelsmetoder, men varierande åsikter i jordbruks- och livsmedelskedjan

Utifrån de tillgängliga bevisen var det ännu inte möjligt att bekräfta att otillbörliga handelsmetoder hade minskat väsentligt efter genomförandet av direktivet. Uppgifter från det gemensamma forskningscentrumets senaste enkät tyder dock på att antalet rapporterade otillbörliga handelsmetoder har minskat. Andra kvantitativa och kvalitativa uppgifter tyder dessutom på färre sena betalningar, både för färskvaror och andra varor[21], och en minskad förekomst av vissa andra otillbörliga handelsmetoder som främst drabbar leverantörer.

Åsikterna i jordbruks- och livsmedelskedjan gick isär. Jordbrukarna och leverantörerna rapporterade positiva trender, medan andra segment hade mer blandade åsikter. Framför allt köparna var skeptiska till direktivets effekter, trots att de samtidigt noterade att grossisternas och detaljhandlarnas efterlevnadsinsatser, såsom kontraktsöversyn och personalutbildning, hade spelat en avgörande roll för att minska de otillbörliga handelsmetoderna.

Olika nivåer av medvetenhet bland leverantörer

Enligt uppgifter från det gemensamma forskningscentrumets enkät varierar den rapporterade medvetenheten mellan 62 % och 76 % av uppgiftslämnarna beroende på typ av leverantör, utan någon tydlig trend för de olika undersökningsomgångarna. Medvetenheten är låg bland berörda parter utanför EU, vilka också uppger svårigheter med att lämna in klagomål.

Trots att vissa tillsynsmyndigheter hade fokuserat på medvetandehöjande och utåtriktad verksamhet redan under de första åren av direktivets genomförande var medvetenheten i allmänhet låg, särskilt bland jordbrukare och mindre leverantörer. Detta berodde främst på den korta tid som gått sedan direktivets fullständiga genomförande. Större leverantörer och bearbetningsföretag tenderade att rapportera måttlig medvetenhet, men nämnde också att de hade svårt att förstå sina rättigheter och skyldigheter enligt direktivet.

Få klagomål

[20] Arbetsdokumentet, avsnitt 4.1.
[21] Den kompletterande studien, s. 20.

Utöver den låga medvetenheten bland leverantörerna mottogs endast ett begränsat antal klagomål i alla medlemsstater under de första genomförandeåren. Enligt det gemensamma forskningscentrumets enkät från 2024 visste endast 52 % av de svarande var de kunde lämna in ett klagomål. För att lösa detta problem fokuserade tillsynsmyndigheterna sina inledande insatser på vägledning eller genomförde fler utredningar på eget initiativ.

Uppgifter från det gemensamma forskningscentrumets årliga enkät pekade på flera skäl till att leverantörerna inte tog upp otillbörliga handelsmetoder med tillsynsmyndigheterna när de stötte på dem. Av de svarande uppgav 29 % rädsla för repressalier som ett stort hinder. Andra hinder som rapporterades var uppfattningen att vissa otillbörliga handelsmetoder var sedvanliga och inte värda att rapportera (20 %) och bristande förtroende för tillsynsmyndigheternas handlingsförmåga (19 %).

Oron beträffande konfidentialiteten och rädslan för repressalier var särskilt utbredd, vilket framgår av medlemsstaternas fallstudier (Belgien, Spanien, Nederländerna och Sverige). Dessa fallstudier visade att nationella förfaranderegler skulle kunna innehålla krav på att viss information lämnas ut under förfarandet för att skydda köparens rätt till försvar, vilket väckte farhågor bland leverantörerna om potentiell exponering och gjorde de mer motvilliga att lämna in klagomål.

Trots att direktivet gör det möjligt för producentorganisationer och andra leverantörsorganisationer med ett legitimt intresse att lämna in klagomål på sina medlemmars vägnar visade utvärderingen att denna mekanism förblev outnyttjad. Samtidigt visade sig anonyma tips vara en potentiellt värdefull källa till marknadsinformation för tillsynsmyndigheterna som ett sätt att få stöd för utredningar på eget initiativ och branschutredningar. Det noterades dock fortsatta utmaningar i mycket koncentrerade sektorer där det kan vara svårt att garantera visselblåsarens anonymitet.

Ökade tillsynsinsatser men fortfarande stora skillnader mellan medlemsstaterna

Utvärderingen visade att antalet och typen av tillsynsinsatser till stor del formades av nationella strategiska prioriteringar, vilket återspeglar olika strategier för genomförandet[22]. I linje med direktivets betoning på avskräckande åtgärder genom effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner ökade tillsynsmyndigheterna antalet utredningar gradvis, antingen på eget initiativ eller till följd av ett klagomål. Totalt inleddes 4 610 utredningar under 2021–2024, varav omkring 53 % avslutades under denna period (2 462 avslutade utredningar). Fyra medlemsstater (Spanien, Italien, Cypern och Ungern) genomförde 90 % av utredningarna, medan 13 medlemsstater genomförde färre än fem utredningar vardera.

Även om det totala antalet utredningar i EU fortfarande är relativt lågt jämfört med antalet försäljningstransaktioner inom sektorn tyder den uppåtgående trenden på ett ökat institutionellt engagemang i kampen mot otillbörliga handelsmetoder. I vissa medlemsstater rapporterades däremot inga utredningar, medan ett relativt blygsamt antal rapporterades i andra. Detta tyder på att det finns ett behov av att ytterligare utnyttja potentialen i utredningar på eget initiativ.

[22] Arbetsdokumentet, bilaga VI.

På grundval av medlemsstaternas rapportering fann man i utvärderingen att en överträdelse hade konstaterats och sanktioner ålagts i omkring en tredjedel av de utredningar som avslutades mellan 2021 och 2024, dvs. totalt 754 överträdelser. Mellan 2022 och 2024 ledde överträdelserna till sammanlagt 41,9 miljoner euro i böter. I allmänhet uppfattades sanktioner som ett ändamålsenligt sätt att stödja efterlevnaden i och med deras avskräckande effekt, även om antalet sanktioner och deras stränghet varierade mellan medlemsstaterna, vilket återspeglar de många olika rättsliga ramarna. Åtgärder som tar sikte på anseendet, såsom uthängningsstrategier, ansågs i allmänhet vara ändamålsenliga, särskilt om köparen riktar sig mot konsumenter.

Vidare utarbetade flera medlemsstater andra förebyggande strategier för att främja efterlevnad, underlätta dialog eller lösa tvister i ett tidigt skede. Sådana strategier ansågs i allmänhet vara viktiga och ändamålsenliga för att bekämpa otillbörliga handelsmetoder. Till exempel införde större köpare i Irland interna regelefterlevnadsansvariga för otillbörliga handelsmetoder, medan man i Österrike och Finland inrättade en medlare eller ombudsman som en första kontaktpunkt.

Utvärderingen visade också att vissa berörda parter betraktade andra förebyggande åtgärder från tillsynsmyndigheternas sida, såsom informationskampanjer, som måttligt ändamålsenliga. Samtidigt ansåg återförsäljarna och en stor del av jordbrukssektorn att den obligatoriska användningen av skriftliga avtal i allmänhet var ett bra sätt att bekämpa otillbörliga handelsmetoder.

En annan typ av åtgärd som undersöktes gällde ytterligare korrigerings- och/eller kompensationsmekanismer som fanns tillgängliga i vissa medlemsstater. Dessa omfattar befogenheten att erhålla specifika åtaganden från köparen, att utfärda föreläggganden om efterlevnad eller att införa civilrättsliga åtgärder, såsom ogiltigförklaring av avtalsvillkor, återbetalning av avgifter eller ersättning för skador. Vissa tillsynsmyndigheter ansåg att fokus på att avhjälpa skadan för leverantörerna var ett mer omedelbart och riktat svar än sanktioner. Tillgången till och användningen av dessa mekanismer, som inte uttryckligen krävs enligt direktivet, varierade dock mellan medlemsstaterna.

Samarbete mellan tillsynsmyndigheterna

Utvärderingen belyste en positiv utveckling för det arbete som hade utförts av nätverket för genomförande av direktivet, som tillsynsmyndigheterna till stor del ansåg hade bidragit till att förbättra det ömsesidiga samarbetet.

Utvärderingen visade dock att tillsynsarbetet främst inriktades på otillbörliga handelsmetoder som förekommer inom en och samma medlemsstat, med få gränsöverskridande utredningar. Begränsningarna i den befintliga rättsliga ramen i fråga om utbyte av konfidentiell information i gränsöverskridande ärenden och olika tillsynskapacitet gjorde det svårt att skapa verkligt lika villkor. Kommissionens senaste förslag i denna fråga ses som ett positivt steg mot att ta itu med de befintliga bristerna[23].

3.2.EFFEKTIVITET

[23] COM(2024) 576 final.

I utvärderingen bedömdes kostnaderna för och nyttan med genomförandet av direktivet, med beaktande av de administrativa kostnaderna för medlemsstaterna och tillsynsmyndigheterna samt driftskostnaderna för leverantörer och/eller köpare[24].

Identifierbar nytta för jordbrukare, men kvantifiering fortsatt en utmaning

Vilken och hur stor inverkan otillbörliga handelsmetoder har på jordbrukare och små leverantörer avgörs bland annat av i vilken utsträckning jordbruksföretagen är aggregerade och om leverantörerna påverkas direkt eller indirekt av de otillbörliga handelsmetoderna på grund av genomslagseffekten längs jordbruks- och livsmedelskedjan. I utvärderingen konstaterades till exempel att jordbrukare som inte ingick i en producentorganisation och som direkt påverkades av de otillbörliga handelsmetoderna tenderade att vara mer utsatta för ekonomiska risker.

Eftersom sena betalningar var den vanligaste rapporterade otillbörliga handelsmetoden, med betydande negativa konsekvenser på grund av deras störande effekt på kassaflödet, innehöll den kompletterande studien en uppskattning av den potentiella nyttan för jordbrukssektorn med att ta itu med sena betalningar till jordbrukare. I den kompletterade studien antyddes att direktivet skulle leda till kortare betalningsperioder, bättre kassaflödeshantering och ökad förutsägbarhet för jordbrukare och små leverantörer. Detta skulle i sin tur minska beroendet av lån, stödja kreditvärdighet och minska risken för insolvens samt potentiellt frigöra resurser för investeringar. Den uppskattade genomsnittliga fördel som härrör från det ytterligare årliga kassaflödet per leverantör (inklusive jordbruksföretag) varierade mellan omkring 16 000 euro i Polen och nästan 175 000 euro i Frankrike[25].

Utöver sena betalningar var de otillbörliga handelsmetoderna med de största negativa ekonomiska konsekvenserna för jordbrukarna annulleringar i sista minuten, särskilt för färskvaror, och en förskjutning av den kommersiella risken genom ensidiga ändringar av avtalsvillkoren eller obligatoriska avgifter för att täcka köparens förluster. Sådana metoder kan leda till intäktsförluster och göra jordbrukare och små leverantörer mer utsatta för oförutsägbara kostnader.

Jordbrukarna ansåg ofta att det var svårt att kvantifiera de ekonomiska effekterna av otillbörliga handelsmetoder, eftersom de tenderade att uppfatta effekterna i relativa termer, t.ex. i förhållande till skörderesultat, konjunkturväxlingar eller andra externa faktorer. De begränsade uppgifter som fanns tillgängliga och svårigheten att urskilja direktivets effekter gjorde det svårt att ta fram en exakt kostnads-nyttoanalys baserad på en gedigen kontrafaktisk bedömning. När så var möjligt gjordes en kvantifiering av direktivets effekter i utvärderingen, men i andra fall gjordes en kvalitativ bedömning och en granskning av de berörda parternas uppfattningar. I detta avseende visade resultaten av en enkät riktad till näringslivsorganisationer att de flesta tillfrågade företagen hade upplevt vissa ekonomiska fördelar med direktivet, bland annat transparenta och tillförlitliga avtalsvillkor (24 % av de 228 indikationerna), färre ensidiga ändringar av avtal (19 %) och mer transparent prissättning (15 %)[26].

[24] Arbetsdokumentet, avsnitt 3.
[25] Den kompletterande studien, s. 135.
[26] Den kompletterande studien, s. 63.

Utöver direktivets ekonomiska effekter rapporterades även kvalitativa fördelar, inklusive förbättrad dialog och ökat förtroende samt främjande av en rättvisekultur inom jordbruks- och livsmedelskedjan.

För jordbrukare och leverantörer fortsatte kostnaderna för direktivet att stå i proportion till nyttan[27]

I utvärderingen granskades tillsynsmyndigheternas och medlemsstaternas administrativa kostnader i samband med införlivandet av direktivet, och stora variationer konstaterades beroende på nationell strategi. I de medlemsstater där det hade genomförts flest utredningar uppskattades de årliga tillsynskostnaderna till nära 800 000 euro.

Anpassningskostnaderna för företag längs hela jordbruks- och livsmedelskedjan, inklusive leverantörer och köpare, skilde sig också kraftigt åt. Enligt uppskattningarna varierade de inledande anpassningskostnaderna från omkring 12 miljoner euro i Tyskland till 19 miljoner euro i Danmark. Detaljhandlarna hade de högsta kostnaderna per företag.

Överlag konstaterades det i utvärderingen att genomförandekostnaderna för tillsynsmyndigheterna och anpassningskostnaderna för företag som uteslutande eller huvudsakligen verkar som leverantörer stod i proportion till den nytta som uppnåddes i form av förbättrade affärsmetoder. Köparna ansåg däremot att anpassningskostnaderna, vilka främst uppkom i samband med anpassning av avtal, vägde tyngre än nyttan. Detta kom inte som någon överraskning eftersom direktivet är utformat för att skydda svagare leverantörer mot starkare köpare. Det fanns dock inga belägg för att köparnas kostnader hade lett till betydande skada eller driftsstörningar inom jordbruks- och livsmedelskedjan.

3.3 EU-MERVÄRDE

Utvärderingen visade att direktivets EU-mervärde, särskilt dess bidrag till att skapa lika villkor, härrörde från det minimiskydd mot otillbörliga handelsmetoder som tillhandahölls leverantörer i hela EU, särskilt i medlemsstater där det tidigare inte fanns något skydd[28].

Utvärderingen visade dock också att det, trots genomförandet av direktivet, fortfarande fanns betydande skillnader i nationell lagstiftning och tillsyn. De flesta berörda parter uppgav att dessa skillnader utgör en av de största utmaningarna och att de undergräver direktivets EU-mervärde. Köparna kopplar dessa fortsatta nationella skillnader till flera oavsiktliga negativa effekter, särskilt ökad rättsosäkerhet och inkonsekvent tillsyn i gränsöverskridande ärenden inom EU. Dessutom rapporterade detaljhandeln andra oavsiktliga effekter av vissa medlemsstaters beslut att utöka skyddet mot otillbörliga handelsmetoder till att omfatta stora leverantörer. Detaljhandeln ansåg att detta skulle kunna leda till ett onödigt skifte av maktbalansen till fördel för stora leverantörer, vilket framför allt skulle skada mindre köpare.

Samtidigt såg andra berörda parter mer positivt på skillnaderna mellan medlemsstaterna och ansåg att medlemsstaterna genom att tillåta sådana skillnader skulle kunna hantera särskilda nationella omständigheter på ett bättre sätt och reagera snabbare på framväxande problem.

I den kompletterande studien konstaterades att direktivets harmoniserade minimikrav totalt sett hade bidragit till EU-mervärdet, en uppfattning som i stort sett delades av leverantörerna och

[27] Arbetsdokumentet, avsnitt 3.
[28] Arbetsdokumentet, avsnitt 4.2.

tillsynsmyndigheterna. Köparna var inte lika positiva[29] och oroade sig för att medlemsstaterna skulle upprätthålla eller införa strängare eller mycket olikartade nationella regler enligt artikel 9 i direktivet, vilket vissa ansåg skulle vara problematiskt för friheterna på den inre marknaden.

3.4 SAMSTÄMMIGHET

I utvärderingen konstaterades att direktivet kompletterar andra EU-rättsakter, däribland förordningen om en samlad marknadsordning[30] och motsvarade förordning för fiskerisektorn[31]. Som en del av denna bredare politiska ram stöder direktivet den strukturella strategin i förordningen om en samlad marknadsordning, som syftar till att stärka jordbrukarnas förhandlingsstyrka genom att främja kollektiva åtgärder och fastställa en allmän avtalsram. Direktivet berör dock frågor som inte omfattas av förordningen om en samlad marknadsordning. I direktivet föreskrivs till exempel skydd i enskilda kommersiella relationer och affärsverksamheter. Dessutom erbjuder direktivet en riktad rättslig ram som skyddar jordbrukare och mindre leverantörer från starkare köpare som missbrukar sin ställning.

I utvärderingen framhölls även direktivets kompletterande funktion i förhållande till EU:s regler om sena betalningar[32], inklusive det nya förslaget till förordning om sena betalningar[33], med betoning på dess fristående funktion och fortsatta relevans för jordbrukssektorn.

Ingen konflikt eller bristande överensstämmelse med andra rättsliga instrument identifierades. Tvärtom identifierades viktiga synergieffekter mellan direktivet och andra åtgärder eller initiativ, såsom EU:s konkurrensregler och EU:s uppförandekod om ansvarsfulla affärs- och marknadsföringsmetoder inom livsmedelssektorn[34].

3.5 FORTSATT RELEVANS

I utvärderingen drogs slutsatsen att direktivet i stort sett är proportionerligt och balanserat när det gäller att tillgodose de befintliga behoven. Samtidigt konstaterades det att det finns utrymme för ytterligare åtgärder, särskilt när det gäller direktivets bidrag till jordbrukssektorns ekonomiska bärkraft, resiliens och konkurrenskraft samt uppkomsten av nya eller föränderliga otillbörliga handelsmetoder. Direktivet befanns utgöra en gedigen och lämplig ram, men det finns ändå utrymme för att ta itu med framväxande utmaningar, såsom att se till att jordbrukare får skälig ersättning och att bekämpa nya otillbörliga handelsmetoder. Synpunkterna från berörda parter bekräftade denna slutsats, även om åsikterna skilde sig åt när det gäller direktivets förmåga att ta itu med de bakomliggande orsakerna till otillbörliga handelsmetoder och att påverka prissättningsmekanismerna[35].

Många av de potentiella förbättringsområden som identifierades av berörda parter hade även tagits upp i de diskussioner som hölls när direktivet antogs, vilket belyste fortsatta meningsskiljaktigheter. Vissa leverantörer efterlyste åtgärder såsom att utvidga direktivets tillämpningsområde när det gäller tröskelvärden för omsättning eller att införa ett EU-omfattande förbud mot försäljning under självkostnadspris, vilket redan finns i vissa

[29] Den kompletterande studien, s. 91 ff.
[30] EUT L 347, 20.12.2013, s. 671, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1308/oj.
[31] EUT L 354, 28.12.2013, s. 1, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1379/oj.
[32] EUT L 48, 23.2.2011, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/7/oj.
[33] COM(2023) 533 final.
[34] *The Agri-Food Code* – Europeiska kommissionen.
[35] Arbetsdokumentet, avsnitt 4.3.

medlemsstater[36]. Köparna motsatte sig en sådan utvidgning av tillämpningsområdet och efterfrågade dubbelriktat skydd mot otillbörliga handelsmetoder, så att mindre köpare också skyddas mot större leverantörer.

Vid sidan av dessa mer långvariga frågor tog de berörda parterna även upp nyare farhågor kopplade till potentiella framväxande otillbörliga handelsmetoder. Det rörde sig framför allt om metoder som skulle kunna kringgå direktivet och överföra oproportionerliga risker eller kostnader på leverantörerna, inklusive mer komplexa tjänsterelaterade arrangemang, t.ex. ”pay-on-scan”[37] eller krav kopplade till köparnas hållbarhetsinriktade åtaganden (t.ex. att köparnas åtaganden om socialt ansvar överförs på leverantörerna).

4. SLUTSATSER, LÄRDOMAR OCH NÄSTA STEG

Trots att det gått kort tid sedan direktivet genomfördes fullt ut och trots stora variationer i medlemsstaternas strategier och de berörda parternas åsikter visar de tidiga erfarenheterna av direktivet uppmuntrande tecken när det gäller att förebygga och bekämpa otillbörliga handelsmetoder, med större förtroende för jordbruks- och livsmedelskedjan, vilket har bidragit till en mer ansvarsfull företagskultur.

Vid utvärderingen av direktivet konstaterades samtidigt ett antal brister och utmaningar. Följande lärdomar framhävde områden där ramen för otillbörliga handelsmetoder och dess tillämpning skulle kunna stärkas ytterligare, bland annat genom en eventuell översyn av direktivet:

- **Öka medvetenheten bland jordbrukare och leverantörer om deras rättigheter.** Detta är ett nyckelområde för ytterligare åtgärder, där man skulle kunna förbättra tillgången till information, även för leverantörer som är involverade i gränsöverskridande transaktioner eller för leverantörer från tredjeländer, eller uppmuntra riktad uppsökande verksamhet eller utbildning.

- **Vidta åtgärder för att förbättra tillsynen och ta itu med skrämselfaktorn bland leverantörerna.** Rädslan för repressalier avskräcker fortfarande leverantörer från att rapportera otillbörliga handelsmetoder, särskilt inom sektorer med hög köparkoncentration och ett stort beroende av köparna. För att ta itu med detta problem och förlita sig mindre på enskilda klagomål skulle tillsynsmyndigheterna redan nu kunna använda sig mer av utredningar på eget initiativ, vars potential inte har utforskats fullt ut i vissa medlemsstater. Samtidigt skulle producentorganisationer och andra leverantörsorganisationer, även från tredjeländer, kunna spela en starkare roll när det gäller att stödja leverantörer och lämna in klagomål på deras vägnar.

- **Förbättra det gränsöverskridande samarbetet.** Förfarandemässiga hinder fortsätter att stå i vägen för utbytet av konfidentiell information mellan tillsynsmyndigheterna i gränsöverskridande ärenden. För att ta itu med detta problem offentliggjorde kommissionen i december 2024 ett förslag som förväntas utgöra en gedigen ram för

[36] Se fotnot 19.

[37] Enligt denna modell betalas leverantören först när detaljhandlaren säljer produkten till slutkonsumenten, i stället för vid leverans. Detta kan i praktiken medföra längre betalningsfrister än vad som är tillåtet enligt direktivet.

samarbete och åtgärda de konstaterade bristerna kopplade till den harmoniserade förteckning över otillbörliga handelsmetoder som fastställs i direktivet[38].

- **Förbättra övervakningen till stöd för evidensbaserat beslutsfattande.** Även om framsteg har gjorts i datainsamlingen genom årliga rapporter och enkäter krävs ytterligare insatser för att säkerställa en konsekvent, jämförbar och robust övervakning av otillbörliga handelsmetoder i hela EU. Möjliga åtgärder i detta avseende skulle kunna omfatta insamling av mer standardiserade, tillförlitliga och kvantifierbara data eller genomförande av mer omfattande utvärderingar på medlemsstatsnivå av effekterna av nationella införlivandelagar.

- **Åtgärda den ojämna tillämpningen av direktivet.** Skillnaderna i medlemsstaternas genomförandeval och tillsynsmetoder har lett till olika tolkningar av bestämmelserna i direktivet eller till tillämpningen av strängare nationella regler. Olikartade nationella regler, även utanför direktivets tillämpningsområde, kan skapa variationer i genomförande och tillsyn. Ytterligare överväganden måste göras för att se till att bekämpningen av otillbörliga handelsmetoder blir mer konsekvent.

- **Underlätta anpassningen till framväxande behov.** Även om endast ett begränsat antal nya otillbörliga handelsmetoder rapporterades är det viktigt att aktivt uppmärksamma nya problem och förutse marknadsförändringar. Dessutom måste åtgärder vidtas för att undvika att jordbrukarna tvingas att systematiskt sälja sina produkter till priser som understiger produktionskostnaderna, vilket nämns i visionen för jordbruk och livsmedel. Särskilda nya verktyg för dessa ändamål måste undersökas ytterligare, tillsammans med en eventuell utvidgning av förteckningen över otillbörliga handelsmetoder.

Översynen av direktivet om otillbörliga handelsmetoder måste hanteras med försiktighet, eftersom det endast har gått en kort tid sedan direktivet genomfördes fullt ut. Det är uppenbart att det kommer att krävas ytterligare eftertanke för att avgöra hur direktivet och andra instrument bäst kan stödja jordbrukssektorns och hela jordbruks- och livsmedelskedjans ekonomiska resultat och huruvida ytterligare åtgärder kan behövas, samtidigt som den gemensamma jordbrukspolitikens marknadsorientering bibehålls. Med utgångspunkt i resultaten av denna utvärdering, och såsom bekräftades i kommissionens ordförande Ursula von der Leyens tal om tillståndet i unionen 2025[39], har kommissionen för avsikt att se över genomförandet av EU:s lagstiftning om otillbörliga handelsmetoder. Kommissionens förslag till översyn av direktivet kommer att åtföljas av en konsekvensbedömning som kommer att omfatta olika alternativ för att hantera de utmaningar som anges ovan. Kommissionen kommer också att noggrant undersöka hur dessa alternativ påverkar jordbrukare och andra aktörer i jordbruks- och livsmedelskedjan.

[38] COM(2024) 576 final.
[39] *Tillståndet i unionen 2025* – Europeiska kommissionen.